

Itinerarios de la reforma penitenciaria bonaerense: debates, proyectos y políticas en la primera mitad del siglo XX*

Itineraries of the Buenos Aires prison reform: debates, projects and policies in the first half of the 20th century

*Ignacio Araujo y Jeremías Silva***

Resumen

El objetivo de este trabajo es reconstruir las políticas penitenciarias bonaerenses implementadas durante la primera mitad del siglo XX. Al indagar sobre las reformas que llevaron a cabo las gestiones provinciales, buscamos ponderar los alcances y los límites de las medidas legislativas, los planes de gobierno y las transformaciones administrativas. Como demostramos, la preocupación política por la situación de las prisiones y su reforma no siempre se tradujo en esfuerzos materiales, financieros e institucionales acordes. A pesar de estas vicisitudes, la situación carcelaria a mediados de los años cincuenta era bien diferente a la de principios del siglo XX. Justamente, las diferentes iniciativas trazaron un derrotero no lineal ni exento de conflictos, cuyo resultado fue una mayor organización y centralización del castigo provincial.

Palabras claves: Estado, prisiones, provincia de Buenos Aires, reformas.

Abstract

The aim of this work is to reconstruct Buenos Aires's prison policies in the first half of the 20th century. When investigating the reforms carried out by the provincial administrations, we seek to analyze the scopes and limits of legislative measures, government plans and administrative transformations. As we have shown, political concern for the situation of prisons and their reform didn't always translate into consistent material, financial and institutional efforts. Despite these vicissitudes, the prison situation in the mid-1950s was very different from the early 20th

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Cultura, modernidad estatal y política en la Argentina del siglo XX" de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Agradecemos los sugerentes comentarios de los evaluadorxs.

** *I. Araujo:* Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina, ignacioaraujo.8@gmail.com.

J. Silva: Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina, jsilva@campus.ungs.edu.ar.



century's. Precisely, the different initiatives traced a non-linear nor conflict-free direction, whose result was a greater organization and centralization of provincial punishment.

Keywords: state, prisons, province of Buenos Aires, reforms.

En la actualidad, las cárceles de la provincia de Buenos Aires aparecen de forma recurrente en los medios de comunicación exhibiendo escenas palmarias de hacinamiento y desidia. En esos momentos, la prensa denuncia un estado de situación plagado de carencias y deficiencias de todo tipo, conflictos entre penados y autoridades o episodios de violencia. Del mismo modo, en los últimos años los gobiernos provinciales han manifestado un compromiso con la reforma de las instituciones de castigo, que rara vez significó transformaciones sustantivas. Que las cárceles provinciales aparezcan en la agenda pública no debe sorprendernos, pues estos establecimientos condensan la mayor cantidad de penados en el país.¹ El objetivo de este artículo es reconstruir la historia de la reforma penitenciaria bonaerense que tuvo lugar en la primera mitad del siglo XX, marcar algunos de sus hitos y proponer una interpretación sobre su derrotero. Para eso, nos proponemos abordar las siguientes preguntas: ¿cómo se constituyó la organización carcelaria provincial en la primera mitad del siglo XX?, ¿quiénes impulsaron la reforma de las prisiones?, ¿qué ideas y medidas propusieron?, ¿qué momentos significaron avances sustantivos?, ¿qué premisas guiaron las transformaciones institucionales?, ¿qué límites encontraron los proyectos de reforma?

Con las respuestas a estos interrogantes, aspiramos a demostrar que el estado de precariedad de las prisiones se debió a la falta de un esfuerzo político por definir un plan de conjunto sostenido, lo que provocó atender de forma parcial y discontinua los múltiples déficits administrativos, financieros y de personal. Paradójicamente, esto no significó un quietismo o desinterés de los funcionarios. Todo lo contrario, desde principios del siglo XX existió una creciente preocupación política por la situación de las cárceles que constituyó un tumultuoso camino hacia su organización, el cual no estuvo exento de conflictos, contradicciones y contramarchas. Las reflexiones y medidas emprendidas por funcionarios, expertos y políticos permiten comprender la puesta en marcha de soluciones fragmentarias, que vistas en conjunto revelan la sinuosa historia de la construcción del estado provincial en materia carcelaria.

Cuando afirmamos que existió una falta de apoyo político sostenido en las políticas carcelarias, nos referimos a que su reforma habría necesitado la definición de un programa consistente y mayores recursos de los que las gestiones provinciales fueron capaces de destinar. Sin embargo, la multiplicidad de iniciativas gubernamentales y legislativas también documentan los recurrentes intentos por dotar a la provincia de prisiones adecuadas y de forjar un sistema carcelario que cumpliera con las funciones con las que fueron concebidas en el siglo XIX. Por eso, la historia que proponemos, lejos de reponer una narrativa lineal y progresiva, se detiene en las contradicciones permanentes, la distancia que medió entre los planes originales y las concreciones, los avances y retrocesos, e identifica las especificidades de las coyunturas que dieron forma al sistema carcelario provincial.

¹ Según los datos del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Servicio Penitenciario Bonaerense representa el 50% de la población carcelaria del país. En Buenos Aires se alojaban, hasta abril del año 2020, 49.000 de los 95.000 reclusos. Ver informe en <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/05/coronavirus-y-carceles.pdf>.

En los últimos años, la historia de la prisión en la Argentina ha sido objeto de un renovado interés. Los primeros estudios sobre la conformación de los sistemas penitenciarios han demostrado de manera notoria la importancia que tuvo para las élites gobernantes, a fines del siglo XIX, el desarrollo de un “castigo civilizado” y moderno (Salvatore y Aguirre, 1996; Caimari, 2004; Salvatore, 2002). Asimismo, las investigaciones ya clásicas han ponderado el papel que jugó la criminología positivista dentro de las burocracias estatales a partir de una fluida circulación de saberes y de conceptos devenidos en proyectos de políticas gubernamentales (Salvatore, 2001), así como sus límites y dificultades en las regiones consideradas periféricas (Bohoslavsky y Di Liscia, 2005). De igual manera, trabajos recientes ponen el foco en la constitución de sistemas carcelarios provinciales que exhiben realidades y caminos propios (Piazzi, 2011; González Alvo, 2013; Luciano, 2015). No obstante, la experiencia penitenciaria de la provincia de Buenos Aires, que contaba con el mayor número de penados del país, ha sido poco atendida. Por fortuna, en los últimos años múltiples trabajos han comenzado a subsanar este “vacío” historiográfico reconstruyendo la génesis del sistema penitenciario bonaerense y su convivencia con instituciones religiosas de renombre (Yangilevich, 2017; Giacomelli, 2018; González Alvo y García Basalo, 2019; Belzunces, 2020).

De la misma forma, las investigaciones sobre el Estado, sus agencias y vínculos con las élites técnicas también tuvieron un notable desarrollo en la Argentina. Los trabajos de este campo han iluminado las relaciones entre los contextos políticos, las racionalidades burocráticas y los saberes expertos para comprender la constitución, la puesta en práctica y el devenir de diferentes organismos gubernamentales y los perfiles de sus promotores (Bohoslavsky y Soprano 2010; Plotkin y Zimmermann, 2012; Lobato y Suriano, 2014). La preocupación por las escalas de análisis, en este caso, llevó a los historiadores a descentrar el marco espacial de análisis de las transformaciones estatales y demostrar que las especificidades de provincias y territorios no pueden extrapolarse a todo el país (Biernat y Ramacciotti, 2012; Ortiz Bergia, 2015). En sintonía con estos estudios, los desarrollos estatales de la provincia de Buenos Aires han tenido un creciente interés en las últimas décadas. Dejar de dar por sentada la imbricación entre las historias de la provincia y de la nación permitió problematizar su devenir histórico. De esta manera, diversos historiadores centraron sus investigaciones en las singularidades del escenario bonaerense en diferentes áreas y momentos (Barreneche, 2010; Fernández, 2019; Béjar, 2005; Palacio, 2013).

Así planteado, este trabajo aspira a contribuir con estos dos campos de estudios a partir del caso de la provincia de Buenos Aires. Para eso, en el primer apartado analizaremos los diagnósticos y las medidas implementadas en las primeras décadas del siglo XX. A continuación, reconstruiremos las transformaciones institucionales de los gobiernos conservadores en la década de 1930. Por último, nos concentraremos en la reforma penitenciaria del peronismo clásico. El corpus documental con el que buscamos responder los interrogantes de este trabajo, sin duda amplios y complejos, está integrado por legislación, memorias ministeriales, informes, revistas especializadas y libros. Lejos de ofrecer una indagación detallada, nos proponemos reconstruir aspectos relevantes de las transformaciones provinciales en materia carcelaria, dejar planteadas preguntas y comenzar a develar el complejo proceso de constitución del sistema penitenciario bonaerense que se forjó en la primera mitad del siglo XX.

Entre expectativas y realidades: alcances y límites del reformismo carcelario en las primeras décadas del siglo XX

En la segunda mitad del siglo XIX, la provincia de Buenos Aires atravesó un proceso de consolidación y reorganización, al mismo tiempo que el Estado nacional definía sus ámbitos de injerencia. El evento central de esos años lo constituyó la nacionalización de la Capital Federal, que en materia penitenciaria significó un saldo negativo para la provincia, ya que implicó la pérdida del principal establecimiento carcelario del país, la penitenciaría de Buenos Aires, inaugurada en 1877. Sin dudas, la provincia no debía empezar de cero, pues a medida que avanzaba la consolidación de la frontera diseñó y construyó diferentes establecimientos: las cárceles departamentales de Dolores, Mercedes, Bahía Blanca, La Plata y San Nicolás, los establecimientos platenses y, en 1882, el presidio de Sierra Chica, que se erigió para reemplazar la penitenciaría de Buenos Aires (Yangilevich, 2017).

De esta forma, a principios del siglo XX la provincia de Buenos Aires contaba con diez establecimientos. La celebración del censo carcelario nacional en 1906 permite trazar un cuadro de situación de los establecimientos provinciales (Ballvé y Desplats, 1909).² La primera cuestión relevante de las respuestas que enviaron los funcionarios provinciales destaca la “sobrepoblación” carcelaria en algunos establecimientos, como lo definían los expertos por ese entonces (Sedeillan, 2013). El formulario recababa información sobre el espacio con que contaban los establecimientos para alojar reclusos “en buenas condiciones” y el número de alojados al 31 de diciembre de 1906.³ Si bien no todos los establecimientos estaban excedidos en su capacidad, en el presidio de Sierra Chica y en el de San Nicolás las condiciones de hacinamiento eran extremas: se duplicaba la cantidad permitida, lo que provocaba problemas organizativos, financieros y administrativos. A esto hay que añadir que la guardia de las cárceles, un componente fundamental de la seguridad carcelaria, estaba a cargo del cuerpo de bomberos. Este aspecto resultaba clave, pues las deficiencias de infraestructura y sobrepoblación facilitaban las fugas, ponían en riesgo a la sociedad y cuestionaba el fundamento de la pena de encierro, lo que provocaba un problema grave para las autoridades (Silva, 2018). Esto dejaba expuesto que el personal de seguridad cumplía funciones sin ningún tipo de selección o instrucción específica. La falta de formación del personal implicaba que aquellos que desempeñaban las funciones de custodia no tuviesen ninguna preparación específica y carecieran de las mínimas destrezas para ese cargo, como lo revelaba el hecho de que esta función recaía en el personal de bomberos. En ese panorama, las fugas fueron recurrentes.

El cuestionario también incluía preguntas sobre la instrucción de los penados. Salvo en el presidio de Sierra Chica y en la cárcel de detenidos de La Plata, que declaraban no brindar instrucción, en los demás establecimientos existía la posibilidad de dar clases a los reclusos. Llamativamente, respecto del régimen de trabajo, una cuestión clave para los sectores reformistas de principios de siglo (Salvatore, 2002), ocurría lo contrario: los establecimientos carecían de talleres. Solo el presidio de Sierra Chica declaraba que inauguraría en los meses siguientes espacios destinados al trabajo de los penados. Sobre esta cuestión, los directores de

² Sobre el censo, ver Núñez y Olaeta (2017).

³ Mientras el presidio de Sierra Chica alojaba a 490 penados en un espacio diseñado para 288, la cárcel de San Nicolás contaba con 296 presos y una capacidad para 120.

los establecimientos, como por ejemplo los de la penitenciaría y cárcel de La Plata y Mercedes, informaban que los penados “trabajan voluntariamente en los quehaceres cotidianos”, si bien advertían que “generalmente no trabajan”.

Como podemos observar, el censo carcelario arrojaba situaciones bien diversas en las cárceles bonaerenses. Los datos exhibían un panorama cuyo balance distaba de ser positivo. El ideal de prisión moderna y regeneradora no se extendía a lo largo de la provincia. Por el contrario, las características de los establecimientos parecían ser, según declaraban los mismos funcionarios a las autoridades nacionales, la precariedad material, así como la falta de recursos y los déficits financieros. Esta situación, sin dudas, provocaba un impacto en la cotidianeidad de las instituciones de encierro, lo que impedía la resocialización de los penados y revelaba la falta de políticas tendientes a mejorar las condiciones y a uniformar las prácticas de castigo.

Estos datos coincidían con las pesquisas que realizaban los expertos en sus visitas a las instituciones provinciales para obtener información de primera mano sobre la situación carcelaria. Por ejemplo, el jurista Eusebio Gómez, en 1906, tras haber recorrido varios establecimientos de castigo ubicados en la Capital Federal –de gestión nacional– y en la provincia de Buenos Aires, esbozó una comparación entre esas instituciones (Gómez, 1906). Según sus observaciones, mediaba una distancia considerable entre la Penitenciaría Nacional y los establecimientos carcelarios provinciales. Mientras que la primera le merecía “todo elogio”, afirmaba, por ejemplo, que el presidio de Sierra Chica debía ser nacionalizado, ya que “las autoridades de provincia revelan pocas aptitudes para administrar establecimientos de este género” (ibídem: 67). A esta altura, Gómez no era el único que insistía en el abismo que separaba lo que se juzgaba como una administración eficiente en la principal penitenciaría del país y el deterioro y la desorganización que primaba en algunos establecimientos bonaerenses. Lo que vale resaltar aquí es la solución propuesta. Sin demostrar ningún reparo ante las atribuciones del federalismo, recomendaba directamente la nacionalización del establecimiento más grande de una de las provincias más prósperas del país. Lo llamativo es que esta idea, que iba en contra del régimen federal que garantizaba la Constitución Nacional, se aprobó en la Legislatura provincial en 1904. En efecto, la Ley 2842 autorizaba al gobernador conservador Marcelino Ugarte a “gestionar la nacionalización del presidio de Sierra Chica a objeto de instituirlo en presidio nacional”.⁴ Si bien la iniciativa no prosperó, revela lo que pensaban algunos políticos y especialistas sobre las cárceles bonaerenses.

En este escenario, los expertos comenzaron a percibir la necesidad de reformas más amplias, basadas en los datos que obtenían de sus propias experiencias. Por caso, Adolfo Carranza, abogado dedicado al estudio de las prisiones, al realizar su tesis doctoral en Jurisprudencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires sobre “El régimen penitenciario argentino”, dedicaba un capítulo a la situación bonaerense (Carranza, 1909). Afirmaba que las prisiones de la provincia adolecían de “graves deficiencias”: que no se habían construido cárceles, sino “habilitado casas particulares con tales fines”; que mientras los detenidos dependían de la Corte Suprema provincial, los condenados a presidio, penitenciaría, prisión o arresto dependían del Poder Ejecutivo; que carecían de un reglamento que estableciera un régimen interno, por lo que no existía un instrumento legal que organizara

⁴ Ley 2842: “Penitenciaría de La Plata y proyecto de nacionalización del presidio de Sierra Chica”, *Boletín Oficial*, La Plata, 21 de mayo de 1904. Las leyes fueron recuperadas de: <https://normas.gba.gob.ar/>.

el trabajo, la instrucción, la alimentación y la disciplina; y, por último, que todo se había dejado a “la improvisación de los directores, como materia de poca importancia” (ibídem: 122-123). Luego de enumerar las múltiples deficiencias, la síntesis a la que arribaba Carranza no se distanciaba de otros diagnósticos: “La base del régimen carcelario de la provincia es la ociosidad absoluta”. A pesar del panorama nada alentador, Carranza concluía su estudio apostando por las iniciativas que se estaban impulsando y hacía referencia a una comisión legislativa de la Cámara de Diputados provincial que se proponía ofrecer soluciones a los problemas de las prisiones.

Pero si los expertos no dudaban en manifestar sus preocupaciones sobre las cárceles bonaerenses, las diferentes gestiones comenzaron a esbozar transformaciones puntuales. Sin dudas, una de las medidas más relevantes de esos primeros años del nuevo siglo la constituyó la creación de la Inspección General de Prisiones. En efecto, la Ley 3268, sancionada en 1910, creaba una oficina dependiente del Ministerio de Gobierno que debía garantizar “que las penitenciarías constituyan centros de trabajo y moralización”, a través de la constitución de “talleres de artes y oficios”.⁵ Este énfasis en el régimen laboral respondía a la insistencia de autoridades y expertos, como hemos señalado, en que la falta de trabajo era un problema grave. La normativa definía una estructura administrativa compuesta por un director, dos inspectores y dos escribientes. Así, se buscaba dotar de un personal mínimo abocado a uniformar el régimen carcelario provincial.

Esta cuestión constituyó un primer avance, al que se sumaron otras medidas. Cuatro años después de la conformación de la Inspección, se impulsó una comisión de cárceles compuesta por el ministro de Gobierno, un juez de la Corte Suprema y un miembro designado por el Poder Ejecutivo provincial. Entre las atribuciones que estipulaba la Ley 3544, de 1914, la comisión debía definir un “régimen y gobierno de las cárceles de la provincia”, proponer nuevas construcciones, mejoras en los establecimientos ya existentes y, por último, ocuparse de las medidas que atendían a la “moralización y corrección de los reclusos”.⁶ Si bien no encontramos resultados concretos sobre esta comisión, las preocupaciones por la situación pueden observarse en las leyes que destinaban fondos para mejorar problemas de infraestructura. Por ejemplo, la legislatura provincial consignaba frecuentemente partidas extraordinarias para atender los déficits arquitectónicos.⁷

Si las autoridades provinciales lograron concretar mejoras en las primeras décadas del siglo XX que estaban inconclusas, durante los gobiernos radicales se buscó una mayor organización. Así, el proceso de democratización política ofreció el marco propicio para que se desarrollaran y emprendieran políticas en esa área. Las reformas que emprendió la gestión radical en la provincia, tras la intervención federal en 1917, demuestra la centralidad que adquiriría el “problema carcelario”. El interventor radical, José Luis Cantilo, al presentar el balance de su acción, dedicaba una atención particular a los establecimientos penitenciarios. El informe sobre el estado de las prisiones destacaba la “dualidad” que enfrentaba la gestión

⁵ Ley 3268: “Inspección General de Prisiones”, *Boletín Oficial*, La Plata, 5 de septiembre de 1910.

⁶ Ley 3544: “Comisión de cárceles”, *Boletín Oficial*, La Plata, 26 de enero de 1914.

⁷ Ley 3097: “Construcción y reparaciones de cárceles”, *Boletín Oficial*, La Plata, 7 de enero de 1908; Ley 3171: “Construcciones en el cuartel del cuerpo de bomberos y guardianes de cárceles”, *Boletín Oficial*, La Plata, 1º de septiembre de 1909; Ley 3452: “Construcción y ensanche de cárceles y presidios”, *Boletín Oficial*, La Plata, 29 de octubre de 1912; Ley 3570: “Personal y gastos de la penitenciaría y cárcel de mujeres”, *Boletín Oficial*, La Plata, 22 de diciembre de 1914.

de los establecimientos penitenciarios: los penados dependían del Poder Ejecutivo, mientras que los detenidos, del Poder Judicial. Si esta situación ya impedía “la implementación de una regla uniforme de procedimientos en la vida de reclusión y finalidades concordantes”, la sobrepoblación carcelaria dejaba a muchos penados en establecimientos de detenidos, lo que provocaba que en la práctica fuera de difícil ejecución la división constitucional (Cantilo, 1918: 233). La situación se volvía más grave porque el personal, la infraestructura y el financiamiento de las cárceles de detenidos dependían del Poder Ejecutivo, y el Poder Judicial solo se ocupaba del “gobierno y la disciplina”.

A pesar de los múltiples problemas, el interventor declaraba que les cabía a los “poderes públicos” atender de forma urgente el problema carcelario “aunando voluntades”. Por eso, para dar cuenta del compromiso político de su gestión, el informe de Cantilo listaba las medidas emprendidas: se separó a los “empleados ominosos”, se mejoró la alimentación y la asistencia a los enfermos, se procedió a mejorar las condiciones habitacionales, se brindó vestuario a los penados y nuevos uniformes al personal. Asimismo, comenzaron a funcionar talleres para garantizar el trabajo de los penados y se regularizó el pago del peculio correspondiente. Estas medidas, que formaron parte de la intervención federal, significaron una inversión de 200.000 pesos moneda nacional por parte de la Inspección General de Prisiones, que las presentó como un “programa de regularización política y administrativa”.

Luego de su paso como interventor de la provincia entre 1917 y 1918, Cantilo ganó las elecciones en 1922. Nuevamente, las prisiones se destacaron en la agenda de gobierno, y en los discursos anuales de apertura de sesiones de la Legislatura provincial, el gobernador comunicó los avances. Así lo expresó en la toma del poder en 1922, cuando afirmó que su gestión buscaría que “los servicios administrativos sean realmente eficaces”. Esto significó, en el caso de las cárceles, medidas relevantes que pueden observarse en diferentes indicadores. A nivel administrativo, ese mismo año se reorganizó la estructura de la gestión carcelaria y se conformó la Intendencia General de Suministros dentro de la Inspección General de Prisiones. Según lo establecía el decreto que la reglamentaba, esta repartición se debía encargar de la provisión de insumos para las cárceles (alimentos, vestimentas e insumos para la administración, el personal y los penados) y de recursos para la policía, los asilos y las reparticiones públicas.⁸ Según explicaba el gobernador, “los establecimientos carcelarios dependientes del Poder Ejecutivo deberán dirigirse para todas sus necesidades y urgencias a la Intendencia de Suministros e Inspección de Prisiones a efectos de un mejor control”.⁹ Si bien esto significaba una centralización de la administración carcelaria, la preeminencia que cobró la gestión de los suministros para diferentes áreas del gobierno colocó, en los años siguientes, en un segundo plano la inspección de las prisiones.

La administración radical también se dispuso a garantizar y a extender el trabajo carcelario. Tanto en los discursos de apertura del gobernador como en las memorias enviadas a la legislatura con los balances anuales por el ministro de Gobierno, la cuestión del trabajo de los penados ocupó un lugar central. En la práctica, esto supuso inversiones con el objeto de dotar a los establecimientos de los recursos necesarios para poner en funcionamiento diferentes talleres. Las memorias destacaban que en Sierra Chica los penados trabajaban en

⁸ “Reglamento provisorio aprobado por el Poder Ejecutivo”, *Memoria presentada a la Honorable Legislatura por el ministro de Gobierno. Mayo de 1924*. La Plata: Talleres de Impresiones Oficiales, 1924, pp. 359-373.

⁹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Año 1926*. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales, 1927, p. 73.

obras de carreteras y en la fábrica de adoquines, pedregullo y caños de cemento armado. Esta última funcionaba con el trabajo de 280 penados, que representaban el 80% de los presos, y su éxito debe ponerse en relación con el objetivo provincial de la construcción de una vasta red de caminos (Fernández, 2019). El resto de los penados trabajaba en los talleres del establecimiento, como carpintería, herrería y hojalatería.¹⁰ Esta preeminencia del trabajo obedecía a un doble objetivo: ser un “medio de regeneración para los reclusos” y contribuir a las finanzas de los establecimientos, que usufructuaban la producción de los penados y utilizaban parte de los ingresos que generaban. Asimismo, la gestión provincial se esforzó por garantizar el peculio de los penados, al que podían acceder cuando salían en libertad. La cuenta del Banco Provincia correspondiente a ese capital arrojaba balances anuales positivos. Este aspecto revela una concepción de los presos como sujetos de derechos, a tono con los discursos reformistas con los que la gestión radical sintonizaba (Hora, 2013: 67), al mismo tiempo que contribuía con las arcas fiscales provinciales.

Estos cambios administrativos supusieron una mayor organización en la gestión de las prisiones. La apuesta política se tradujo en cambios que produjeron mejoras concretas en la administración del castigo, de las que podía dar cuenta el gobernador en su última apertura de sesiones legislativas: la reorganización de la Inspección General de Prisiones y su respectivo reglamento; mejoras en los talleres carcelarios “dotándolos de materiales y maquinarias” y mejoras generales en los establecimientos; la clasificación de la información de los penados, que permitió contar con “estadística carcelaria que servirá para obtener informaciones interesantes”; y mejoras en la alimentación y la regularización del peculio para los penados, entre las medidas más relevantes.¹¹ Si bien el balance dista de ser positivo, estos avances parciales documentan una incipiente organización provincial que comenzó a homogeneizar y a mejorar las prácticas de castigo en los establecimientos bonaerenses.

Los caminos hacia la organización: los gobiernos conservadores y la centralización carcelaria

A comienzos de la década del treinta, el panorama del país se mostraba convulsionado a partir de la crisis económica internacional, junto con el conflictivo escenario político desatado por el primer golpe de Estado. La economía de Buenos Aires, al igual que la nacional, sufrió las consecuencias de la caída en la demanda de productos primarios y de la baja de la actividad ganadera (Belini y Korol, 2012). Asimismo, la inestabilidad fiscal y el pago de los servicios de la deuda externa provocaron, entre otras cosas, rebajas de salarios, suspensión de jubilaciones y reducción del empleo público (Béjar, 2005). Por ende, la situación carcelaria no presentó diferencias con el contexto general: la escasez presupuestaria afectó la administración de las cárceles. Sin embargo, con la asunción de Federico Martínez de Hoz (1932-1935) se establecieron ciertos objetivos en la agenda gubernamental que buscaron una revisión del sistema penal. Fue así como a partir del Decreto 140 se conformó una “Comisión de Estudios

¹⁰ *Memoria presentada a la Honorable Legislatura por el ministro de Gobierno. Mayo de 1924*. La Plata: Talleres de Impresiones Oficiales, 1924, p. 381; *Memoria presentada a la Honorable Legislatura por el ministro de Gobierno. Mayo de 1925*. La Plata: Talleres de Impresiones Oficiales, 1925, pp. 365-366.

¹¹ *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Año 1926*. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales, 1927, pp. 73-74.

del Régimen e Institutos Carcelarios de la Provincia de Buenos Aires” (Anchorena, 1934), que se encargaría de llevar a cabo un extenso estudio a partir de visitas a los establecimientos con el objeto de reorganizarlos. Dicha comisión estuvo presidida por el Dr. José María Paz Anchorena, abogado y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, e integrada por un asesor de gobierno, el Dr. Juan Silva Riestra, el director general de Higiene de la provincia, Atilio Viale, y un secretario *ad honorem*, César Etcheverry. Los objetivos del Poder Ejecutivo al conformar una comisión de expertos eran, por un lado, redefinir las atribuciones estatales bonaerenses en lo relativo a los establecimientos, en perjuicio del Poder Judicial, que, como señalamos, tenía bajo su injerencia las cárceles de detenidos; y, por otro lado, modernizar el sistema penitenciario garantizando un régimen de trabajo, instrucción y disciplina para los penados.

De esta forma, luego de llevar a cabo una minuciosa labor, el 20 de abril de 1934, Anchorena elevó un informe al gobernador Martínez de Hoz en el que detallaba la situación penitenciaria, junto con diversas propuestas de reformas. La comisión remarcó tres problemas centrales: la sobrepoblación, las condiciones de higiene y la falta de un régimen de instrucción y trabajo. Pero el informe no solo ofrecía un contundente diagnóstico, también definía las orientaciones que debía tomar el Ministerio de Gobierno. La primera estipulaba la inversión en la estructura edilicia. La sobrepoblación era un problema mayúsculo que atentaba contra el tratamiento del penado. En lo inmediato, la propuesta de la comisión se tradujo en la construcción de pabellones en las cárceles de San Nicolás y Bahía Blanca, al igual que un nuevo edificio en la capital provincial para desalojar paulatinamente el Departamento de Policía. En segundo orden, advertía sobre la falta de reglamentos internos en los establecimientos, y en los casos en que existían, estos databan del siglo XIX. Contar con un reglamento carcelario permitiría la reorganización de los deberes y las sanciones para los penados, así como los premios por buen comportamiento, lo que contribuía a la disciplina. En tercer lugar, la comisión observaba que el régimen de trabajo de las cárceles provinciales no se correspondía con la modernidad estatal anhelada. El Estado había fracasado en la organización de los talleres carcelarios por carecer de personal técnico en su dirección o por la ineficacia de los reclusos. Esta doble incapacidad que señalaba el informe provocaba un costo desproporcionado en el mantenimiento de los talleres y nulos beneficios en la regeneración de los penados. En consecuencia, se proponía un sistema de trabajo al aire libre que aprovechara las condiciones geográficas de la provincia. Apoyándose en las experiencias extranjeras, como Grecia y Francia, la comisión entendía conveniente utilizar las tierras fiscales disponibles para llevar a cabo este régimen que no requería de instalaciones especiales. Respecto a la instrucción, también buscaba garantizar un personal adecuado y buenas condiciones materiales. Por último, los autores del informe aspiraban a que el servicio médico fuera reorganizado promoviendo la confección de una historia clínica de los penados en consonancia con las premisas de la criminología positivista, que compartían numerosos expertos en derecho y especialistas carcelarios por esos años (Salvatore, 2001).

El diagnóstico y las propuestas de los expertos tuvieron una rápida acogida en la dirigencia provincial, que a los pocos meses emprendió las primeras medidas, como hemos advertido. En efecto, en mayo de 1934, Martínez de Hoz impulsó la creación de una comisión integrada junto con el Poder Judicial bonaerense para proyectar nuevas reglamentaciones para el

funcionamiento de los establecimientos carcelarios.¹² Entre los convocados se encontraba el exdirector de la Penitenciaría Nacional y renombrado jurista Eusebio Gómez. Del mismo modo, se avanzó en la construcción de tres pabellones en el penal de Sierra Chica, que, como hemos visto, sufría de un cuadro de superpoblación recurrente que debía ser solucionado con premura. Para llevar a cabo este proyecto se invirtió la suma de 220.000 pesos moneda nacional que se imputaron en la ley de presupuesto anual. También se modificó el régimen de peculios para los bienes y el trabajo del penado durante el período de reclusión.

Sin dudas, el logro político más sustancial y destacable de la gobernación de Martínez de Hoz puede considerarse la reforma constitucional de 1934. A fines de noviembre, en medio de una difícil situación política que provocó discrepancias en el seno del partido conservador y con los radicales en la Legislatura, se aprobó una reforma parcial de la Constitución Provincial (Béjar, 2004). Entre estas modificaciones, el artículo 157 definía que los establecimientos carcelarios que se encontraban bajo la tutela de la Corte Suprema de Justicia provincial pasaran a manos del Poder Ejecutivo, quedando a cargo de la Inspección General de Prisiones. Por lo tanto, esta medida constituyó el puntapié inicial de un proceso de centralización y reorganización de la administración carcelaria bonaerense. Junto con esta medida, Martínez de Hoz inició la construcción de una cárcel en la localidad de Olmos, disponiendo de los fondos que establecía la Ley 4143. Esta construcción sufrió modificaciones y demoras hasta su inauguración en 1939 bajo la gestión de Fresco.

La interrupción del gobierno de Martínez de Hoz por miembros de su propio partido, cuando buscaba encaminar elecciones limpias, detuvo los proyectos que estaban próximos a realizarse. Las tensiones entre el ala nacionalista y el ala conservadora de la Concordancia dejaron sin gobernador a la provincia (Béjar, 2005: 128). Luego del breve interregno de Raúl Díaz, en marzo de 1936 el exdiputado nacional Manuel Antonio Fresco asumió como gobernador. Su estilo autoritario, que admiraba de los modelos alemán e italiano de entreguerras, se combinó con la importancia que le otorgaba a la obra pública tomando como referencia el gobierno norteamericano de Roosevelt, lo que le proveyó una impronta distintiva a su gestión hasta su ocaso en 1940. A pesar de estos cambios políticos, la preocupación por la situación carcelaria continuó durante la gestión fresquista, como lo demuestra que en el primer año se trasladó de inmediato a los detenidos en los diferentes establecimientos de la ciudad de la Plata, se retomaron las obras para poder finalizar el penal de Olmos y se emprendió la construcción de nuevos pabellones en el penal de Sierra Chica. Estas medidas fueron posibles en un contexto económico más optimista. Desde 1935 hubo mejoras en la economía bonaerense que permitieron una mayor inversión en obra pública y aumentar el personal estatal (Piglia, 2012; Regalsky y Da Orden, 2013).

En este contexto de reformas y preocupación por parte del Poder Ejecutivo provincial, se produjo la transformación institucional más sustantiva de la administración de las prisiones bonaerenses en materia penitenciaria de los años treinta: la creación de la Dirección General de Establecimientos Penales (DGEP). Emulando las transformaciones burocráticas realizadas por el Estado nacional, que en 1933 conformó la Dirección General de Institutos Penales, el gobierno de Fresco emprendió también una reorganización del sistema carcelario provincial

¹² Decreto 682, *Boletín Oficial*, Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, 1934, p. 394.

siguiendo los mismos parámetros y retomando las recomendaciones de la comisión de 1934.¹³ Por lo tanto, la centralización saldó una larga disputa provincial: ahora, el Ejecutivo quedaba a cargo de todas las instituciones carcelarias. La DGEP pasó a asumir las tareas que estaban a cargo hasta ese momento de la Inspección General de Prisiones, la cual, por otro lado, solo quedó con funciones de fiscalización. Sumado a esto, las oficinas técnicas fueron la novedad: se conformó un anexo médico psicológico que se encargaba de la confección de una ficha criminológica. Esta se puso en práctica en 1938 y se basaba en la que había confeccionado Osvaldo Loudet en 1933 como director del Instituto de Criminología de la Penitenciaría Nacional (Silva, 2017).

Las transformaciones burocráticas permitieron la creación de la Oficina de Edificios y el Consejo Asesor para la planificación edilicia y la conformación de reglamentaciones nuevas. Asimismo, la ley de 1937 estipulaba la inversión de 200.000 pesos moneda nacional para el cumplimiento del pago de sueldos, gastos y adquisición de todos los elementos que resultasen necesarios en la proyección de futuras obras carcelarias. Una de estas obras se inauguró en octubre del mismo año y consistía en cuatro pabellones en el penal de Sierra Chica, que fueron acompañados por la reedificación de los antiguos pabellones. Por último, la inauguración de la cárcel de Olmos fue presentada por las autoridades como una de las máximas obras de la gestión fresquista. Un ejemplo del compromiso gubernamental por atender a los históricos reclamos y poner fin al dilema de la sobrepoblación. Esta obra, gestionada junto con la Dirección de Arquitectura, contaba con capacidad para 1200 reclusos e instalaciones “modernas” para satisfacer las necesidades generales, según declaraban los funcionarios en su apertura.

De esta manera, la convocatoria de expertos a principios de la década del treinta y la conformación de la comisión de estudios permitió que se implementaran cambios importantes en la gestión bonaerense. Los gobiernos conservadores impulsaron nuevas medidas para poder solucionar los déficits carcelarios de una provincia en constante cambio, según el contexto, a nivel macroeconómico. Si bien no se modificó la geografía carcelaria que se había asentado a fines del siglo XIX, se inició un proceso de reorganización y centralización atendiendo a históricos problemas de la administración del castigo bonaerense. Por eso, esta etapa representó un momento fundamental para la gestión penitenciaria provincial.

La reforma carcelaria bonaerense en tiempos del peronismo clásico: los alcances de la humanización de la pena y de la profesionalización del personal

El golpe militar de 1943 cerró el ciclo conservador a nivel nacional y provincial y marcó el ascenso de los oficiales nacionalistas al poder. Como ha demostrado la literatura histórica, a partir de ese momento comenzó un proceso de transformación gubernamental que se profundizó con la llegada del peronismo al poder (Campione, 2007). En materia carcelaria, también pueden advertirse cambios sustantivos que terminaron de cobrar forma con la

¹³ Ley 4555. “Plan de Racionalización Carcelaria”. La Plata, 10 de junio de 1937. Reglamentada por el Decreto 57.

victoria de Juan Domingo Perón y el ascenso de Roberto Pettinato a la gestión penitenciaria nacional en enero de 1947 (Caimari, 2004; Cesano, 2011; Silva, 2012).

La primera medida importante se tomó en septiembre de 1943, continuando con el dinamismo de la administración conservadora, cuando el interventor designado por los militares, Armando Verdaguer, reglamentó el trabajo carcelario. Justamente, el Decreto 4861, en consonancia con la constitución bonaerense, buscaba que los establecimientos carcelarios fueran “centros de trabajo y moralización”. De esta forma, el régimen carcelario provincial pasó a girar en torno al trabajo con el fin de abastecer a las reparticiones públicas, lo que redundaría, como aclaraba el decreto, en numerosos beneficios: era un elemento de resocialización y permitía costear los gastos que representaba el penado, indemnizar los daños ocasionados por el delito, ayudar a sus familias y contar con un fondo para los presos al salir en libertad.¹⁴ Ya en la justificación, el decreto destacaba la importancia de armonizar los nuevos principios de la ciencia penitenciaria con “normas del derecho del trabajo”, por lo que se debían tener en cuenta, entre otras cuestiones, subsidios a los penados que sufrieran accidentes laborales o enfermedades del trabajo que les significaran incapacidad total o parcial. El decreto también establecía una jornada laboral de ocho horas, media jornada laboral los días sábado y el descanso dominical.

De la misma forma, la nueva gestión penitenciaria continuaba los lineamientos conservadores al poner en valor el aspecto científico del tratamiento penal, al crear la División de Criminología en octubre de 1943.¹⁵ En efecto, el Decreto 5936/43 sentó las bases para la organización de “una dependencia técnicamente capacitada para estudiar la personalidad integral de los reclusos, efectuar su clasificación científica con miras a la individualización del tratamiento penitenciario y asesorar en los informes que deban producirse en los pedidos de libertad condicional y de conmutación de la pena”. Esta repartición, a cargo de médicos, definía que la clasificación científica del delincuente constituía “la base fundamental del tratamiento carcelario”. Entre sus funciones principales se encontraba el examen de todos los penados, la elaboración de una “historia clínica criminológica”, los informes de solicitudes de libertad condicional y de conmutación de la pena, así como la creación y gestión de anexos psiquiátricos en las prisiones. Esta impronta no resulta un dato menor dado el peso que tenía la criminología positivista en la administración del castigo desde los años treinta (Silva, 2013).

En 1946, con la llegada al poder de Juan Domingo Perón, la provincia de Buenos Aires experimentó un proceso de consolidación de las agencias estatales y del elenco ministerial bajo la gestión de Domingo Mercante. La relación de este último con el matrimonio Perón ha sido tema de atención historiográfica, lo que permite comprender los procesos políticos de la gestión peronista (Aelo, 2012). En los últimos años se han comenzado a examinar en detalle las transformaciones en las agencias estatales provinciales, como la policía (Barreneche, 2019) o la educación (Petitti, 2018). En lo que respecta a la administración carcelaria, podemos trazar dos períodos de la gestión peronista: por un lado, la asunción de Ítalo Luder

¹⁴ Decreto 4861: “Reglamenta el trabajo de los penados en los establecimientos carcelarios”, 18 de abril de 1943, *Boletín Oficial*. En los años siguientes se realizaron leves modificaciones que no cambiaron la base del reglamento de 1943; Decreto 6928: “Reforma el Decreto 4861, sobre régimen de trabajo en los establecimientos penales”, *Boletín Oficial*, 3 de mayo de 1944; y Decreto 41862/47: “Organiza el trabajo en los institutos penitenciarios y carcelarios de la provincia”, *Boletín Oficial*, 16 de octubre de 1947.

¹⁵ Decreto 5936/43: “Crea en la Dirección General de Establecimientos Penales, la División de Criminología”, 5 de octubre de 1943.

al frente de la DGEP en 1946; y, por otro lado, a partir de 1952 con el alejamiento de Mercante y el reemplazo de funcionarios allegados a su gestión. Asimismo, la presentación del Segundo Plan Quinquenal también implicó un cambio en las partidas presupuestarias, lo que afectó el plan de construcciones carcelarias.

La primera etapa estuvo marcada por el diagnóstico que realizaban los funcionarios del gobierno sobre la falta de eficacia de las políticas realizadas durante los años anteriores, y al igual que en la gestión nacional, la mirada estuvo puesta en el recluso. La discursividad gubernamental resaltó las obligaciones de los presos, pero, sobre todo, sus derechos. En 1946 se presentó el proyecto de ley para la indemnización por accidentes de trabajo de los reclusos, ya que se consideraba “inhumano dejar al obrero accidentado a la deriva y bajo un pago extremadamente ridículo”.¹⁶ Asimismo, se fijó una política de aumento de los salarios de los “reclusos-obreros”, como se los denominó en los mensajes oficiales, a partir del Decreto 6928. Por lo tanto, la reforma penitenciaria de la gestión de Mercante consistió en la mejora de las condiciones edilicias y en un cambio de paradigma que buscó mayor bienestar y derechos para los reclusos como miembros activos de la sociedad. La concepción humanista de Pettinato a nivel nacional (Caimari, 2004) se vio reflejada en las disposiciones provinciales de la DGEP, que presentaban la vida penitenciaria guiada por los conceptos sociales del gobierno. La readaptación social pasó a estar ligada al disfrute del ocio, a la humanización de la pena y al acompañamiento psicológico para evitar, entre otras cosas, la depresión en el encierro. De este modo, se promovió la conformación de talleres de enseñanza, bibliotecas y, sobre todo, el arte y el deporte. En esos años proliferaron las muestras de cine, teatro, música en vivo, espectáculos deportivos y actividades de acondicionamiento físico. Estas medidas caracterizaron la gestión peronista, y produjeron uno de los ejemplos más reveladores el 12 de junio de 1948, cuando se realizó la exposición de arte y trabajos penitenciarios. En palabras del ministro de gobierno Héctor Mercante, dicha muestra formaba parte del precepto de la cárcel como “un lugar de seguridad y no de castigo”.¹⁷ Sobre la impronta cultural de la gestión provincial se pueden mencionar otros ejemplos: la radio provincial LS11 difundía la obra carcelaria, se organizaron muestras artísticas en colaboración con la Peña de Bellas Artes de la Ciudad Eva Perón de La Matanza y se celebró el primer Festival del Poema Ilustrado con la participación de los internados para celebrar un nuevo aniversario del 17 de octubre.¹⁸ En efecto, la política cultural se destacó entre las medidas de gobierno, sin descuidar las refacciones para garantizar el funcionamiento de los talleres y una mayor eficacia del régimen de trabajo, premisa central de la DGEP por esos años.

Las partidas presupuestarias destinadas al penal de Sierra Chica, que para 1946 no contaba con los elementos laborales necesarios ni con el aprovechamiento del espacio geográfico, o a las cárceles departamentales visitadas en 1946, que carecían de elementos para sastrería, carpintería o tornería, pudieron solucionar estos déficits. En el caso de Olmos, estas medidas le permitieron al gobierno inaugurar una microgranja con ganado procedente de Sierra Chica para promover el trabajo rural. Por último, la gestión de Luder coronó un proyecto de larga

¹⁶ Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *Memoria de Gobierno 1946-1947*, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales, 1947.

¹⁷ Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *Memoria de Gobierno 1948-1949*, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales, 1949, p. 109

¹⁸ Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *Memoria de Gobierno 1953*, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales, 1954, p. 59.

data en la historia penitenciaria con la creación del Instituto de Investigaciones y Docencia Criminológicas, que comenzó sus funciones en octubre de 1951 y contó con la participación de expertos en derecho nacionales e internacionales (Núñez, 2016).

El segundo período se inició con el desplazamiento en 1952 de Mercante y el ascenso del mayor Carlos Vicente Aloé. Consecuentemente con este movimiento en el electo gubernamental provincial, la DGEP fue intervenida en 1953. La justificación, según las memorias de la repartición, radicaba en ciertas secuelas administrativas que debían ser expulsadas de la gestión justicialista. Si bien la concepción humanista no se modificó, la nueva administración puso énfasis en afianzar la gestión a partir de la profesionalización del personal. En este sentido, en 1953 se produjo una transformación sustantiva que benefició al personal. La sanción de la Ley 5741 (“Estatuto del personal de la Dirección General de Prisiones”) significó para el “cuerpo penitenciario” la garantía de derechos y obligaciones: se definieron el escalafón y la jerarquía, los mecanismos y las normas de ingreso al servicio, las disposiciones laborales (sueldos, licencias, retiros, ascensos) y un régimen disciplinario.¹⁹ El significado de esta normativa permitía, en primer lugar, jerarquizar la labor del personal encargado de la custodia y la gestión penitenciaria. El establecimiento de derechos y normas para el ingreso, la promoción y el retiro otorgaba estabilidad y previsibilidad laboral. Este proceso fue similar al realizado en la policía provincial bajo la jefatura de Marsillach, cuando se afianzó la cadena de mandos y se evitaron así prácticas de corrupción en torno a las promociones dentro del cuerpo estatal (Barreneche, 2019).

Además de la profesionalización, el otro objetivo fue la racionalización administrativa. La promoción del Segundo Plan Quinquenal estableció transformaciones internas en la estructura de la DGEP. Esto significó que se reordenaran oficinas y se buscó agilizar la administración y la comunicación entre reparticiones siguiendo los preceptos del artículo 28 del Plan Quinquenal. Asimismo, el plan enmarcó la construcción y el equipamiento debidamente pautado de todos los establecimientos, fijando para ello un valor de más de dos millones de pesos moneda nacional. Por otro lado, la conformación de la Escuela Penitenciaria en 1954 permitió capacitar al personal de la repartición, lo que completaba el programa de mejoras destinadas al personal carcelario. La tarea de formación quedó a cargo del Instituto de Investigaciones y Docencia Criminológicas, que abrió el ciclo lectivo no solo con los alumnos del curso de Auxiliares de Criminología, sino también con todas las unidades penitenciarias que iniciaron los Cursos Superiores de Capacitación Penitenciaria para el personal directivo, los alcaides, los inspectores de vigilancia y demás personal subalterno.²⁰

En suma, la gestión peronista provincial tuvo dos períodos atravesados por los vaivenes políticos y los cambios en la cúpula provincial. Las transformaciones impulsadas estuvieron en consonancia con la concepción humanista que imprimió la gestión nacional de Pettinato por esos años. La conformación de talleres, actividades deportivas y culturales definieron una agenda que remarcó tanto los deberes de los reclusos como sus derechos, concibiéndolos como parte de la sociedad en la que debían ser reincorporados. El lenguaje de ampliación de la ciudadanía permeó las políticas oficiales y, al mismo tiempo, se acentuaron las bases de una mayor centralización administrativa que redundó también en beneficios para el personal

¹⁹ Ley 5741: “Estatuto del personal de la Dirección General de Establecimientos Penales”, 31 de agosto de 1953. Reglamentada por el Decreto 9662-1954: “Estatuto del personal de la Dirección General de Establecimientos Penales”, 2 de agosto de 1954.

²⁰ Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, *Memoria de Gobierno 1953*, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales, 1954, p. 53.

encargado de las tareas de gestión y custodia en las cárceles. Más allá de las inflexiones que el propio discurso oficial enfatizó, los años peronistas deben concebirse como el punto de llegada de un proceso de centralización creciente y de mayor organización y control en la administración de las prisiones bonaerenses.

A modo de conclusión

La primera mitad del siglo XX significó un momento crucial en la organización del sistema carcelario provincial. Lejos de agotar el análisis de la historia de las prisiones bonaerenses, esta primera aproximación ofrece una reconstrucción de los planes de gobierno, las iniciativas legales y las transformaciones institucionales. La perspectiva adoptada se centró en el análisis de documentos y discursos oficiales que, si bien es parcial, nos permite acercarnos a las maneras en que las diferentes gestiones emprendieron reformas en materia carcelaria. Vistas en conjunto, las diversas iniciativas dejaron una mayor centralización y una estructura administrativa más sólida en el manejo de las prisiones.

Las conclusiones preliminares a las que arriba este trabajo demuestran que los gobiernos no dudaban en reclamar medidas contundentes para atender el “problema carcelario”. Sin embargo, los esfuerzos para modificar esa realidad no siempre fueron consistentes con las declaraciones públicas. Las políticas gubernamentales enfrentaron escollos de todo tipo: problemas fiscales, falta de personal, cambios institucionales y mejoras insuficientes. Puede que la excepción la constituya el énfasis en las condiciones edilicias y en el trabajo carcelario, preocupaciones constantes que trascendieron las diferentes gestiones. Sin dudas, el balance es ambivalente. Lejos de los deseos por contar con establecimientos modernos a los que aspiraban funcionarios, políticos y expertos, la imagen que devolvían las cárceles estaba plagada de déficits. Esto no implicó que los esfuerzos realizados en pos de una mayor organización y centralización en la gestión no se alcanzaran, pero en ocasiones distaron de provocar mejoras en la situación de los penados y en la vida cotidiana en las prisiones.

A pesar de los vaivenes, contramarchas y desafíos enfrentados, lo que nos interesa enfatizar es que lejos de presentar una historia lineal, de avances hacia una organización definitiva, nuestra propuesta contribuye a iluminar cambios incompletos, transformaciones cíclicas y déficits perdurables. No caben dudas de que es necesario contrastar los hallazgos de este trabajo con otros que centren la mirada en la vida cotidiana de las prisiones bonaerenses, reconstruyan los perfiles de los encargados de gestionar las prisiones, repongan los conflictos y heterogeneidades regionales, iluminen las experiencias de la prisión política y exploren las voces de actores no gubernamentales o expertos. La agenda y las deudas pendientes aún son grandes y resta develar múltiples aristas desconocidas sobre la historia de las cárceles en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, en los últimos años esta tendencia comenzó a revertirse. Aspiramos, con este trabajo, a ofrecer elementos para continuar esa senda y contribuir a la reflexión sobre la realidad penitenciaria bonaerense y su sinuoso devenir en el siglo XX.

Referencias bibliográficas

- Aelo, O. (2012). *El peronismo en la provincia de Buenos Aires (1946-1955)*. Caseros: Eduntref.
- Anchorena, J. (1934). *Régimen e institutos carcelarios de la provincia de Buenos Aires. Informe de la comisión de estudio*. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales.
- Ballvé, A. y Desplats, M. (1909). *Resultados generales del primer censo carcelario de la República Argentina*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional.
- Barreneche, O. (2019). *De brava a dura: policía de la provincia de Buenos Aires. Una historia (1930-1976)*. Rosario: Prohistoria.
- (2010). “Manejo metodológico de las fuentes documentales y los archivos policiales. El caso de la policía de la provincia de Buenos Aires”. *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, 1: 1-17.
- Béjar, M. (2005). *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2004). “La construcción del fraude y los partidos políticos en la Argentina de los años treinta”. *Sociohistoria*, 15-16: 65-97.
- Belini, C. y Korol, J. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belzunces, F. (2020). “Transiciones hacia el encierro. Espacios y prácticas de la prisión en la historia de la cárcel de Mercedes (1854-1882)”. *Revista de Historia de las Prisiones*, 10: 27-47.
- Biernat, C. y Ramacciotti, K. (2012). *Políticas sociales. Entre demandas y resistencias. Argentina 1930-1970*. Buenos Aires: Biblos.
- Bohoslavsky, E. y Di Liscia, M. (2005). *Instituciones y formas de control social en América Latina 1840-1940. Una revisión*. Buenos Aires: Prometeo, UNGS, UNLPAM.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, H. (2010). *Un Estado con rostro humano*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Caimari, L. (2004). *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Campione, D. (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cantilo, J. (1918). *Intervención de la provincia de Buenos Aires. Informe elevado por el interventor nacional al Poder Ejecutivo de la Nación*. La Plata: Taller de Impresiones Oficiales, p. 233.
- Carranza, A. (1909). *Régimen carcelario argentino*. Buenos Aires: Talleres Gráficos La Victoria.
- Cesano, J. (2011). *La política penitenciaria durante el primer peronismo (1946-1955). Humanización, clima ideológico e imaginarios*. Córdoba: Brujas.
- Fernández, N. (2019). “Agencias estatales, política y burocracia técnica: el Ministerio de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires, 1917-1943”. *Estudios Sociales del Estado*, 5(10): 168-208.
- Giacomelli, J. (2018). “Religión, Estado, asistencia y sociedad: un análisis de sus relaciones a partir de las particularidades del encierro femenino en Azul (1918-1932)”. *Avances del Cesor*, 15(19): 1-23.

- Gómez, E. (1906). *Estudios penitenciarios*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional.
- González Alvo, L. (2013). *Modernizar el castigo. La construcción del régimen penitenciario en Tucumán, 1880-1916*. Rosario: Prohistoria.
- González Alvo, L. y García Basalo, A. (2019). "Historia mínima de la prisión argentina. Una aproximación de conjunto a los ciclos de reforma penitenciaria de la Nación y de las provincias, 1853-1958". En Cesano, D.; González Alvo, L. y Núñez, J., *Historia de las prisiones sudamericanas: entre experiencias locales e historia comparada: siglos XIX y XX*. San Miguel de Tucumán: Humanitas, FFyL-UNT, pp. 31-89.
- Hora, R. (2013). "La política bonaerense: del orden oligárquico al imperio del fraude". En Palacio, J., *Historia de la provincia de Buenos Aires: de la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo: 1880-1943*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 51-80.
- Lobato, M. y Suriano, J. (2014). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Luciano, M. (2015). "La versión local del reformismo penitenciario. Córdoba, 1908-1916". *Revista de Historia de las Prisiones*, 1: 99-116.
- Núñez, J. (2016). "La reforma penitenciaria vista desde España: análisis de la gestión de Roberto Pettinato en la *Revista de la Escuela de Estudios Penitenciarios* (Madrid, 1947-1958)". *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 1(69): 449-480.
- Núñez, J. y Olaeta, H. (2017). "Sobre continuidades y rupturas en la estadística penitenciaria argentina. Un ejercicio comparativo de los censos carcelarios nacionales de 1906 y 2006". *Documentos de trabajo*. Buenos Aires: Celiv-Untref.
- Ortiz Bergia, M. (2015). "El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión". *Estudios Sociales del Estado*, 1: 59-85.
- Palacio, J. (2013). *Historia de la provincia de Buenos Aires: de la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo: 1880-1943*. Buenos Aires: Edhasa.
- Petitti, M. (2018). *Más allá de una escuela peronista. Políticas públicas y educación en la provincia de Buenos Aires (1946-1955)*. Rosario: Prohistoria.
- Piazzini, C. (2011). *Justicia criminal y cárceles en Rosario (segunda mitad del siglo XIX)*. Rosario: Prohistoria.
- Piglia, M. (2012). "Turismo y obra pública. José María Bustillo y la política turística del gobierno de Fresco". *Revista de Historia Bonaerense*, 19(40): 14-23.
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Regalsky, A. y Da Orden, M. (2013). "La banca y las finanzas públicas en la provincia de Buenos Aires (1880-1943)". En Palacio, J., *Historia de la provincia de Buenos Aires: de la federalización de Buenos Aires al advenimiento del peronismo: 1880-1943*. Buenos Aires: Edhasa, pp. 251-283.
- Salvatore, R. (2002), "Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/obrera en Argentina". En Suriano, J. (comp.), *La cuestión social en la Argentina, 1870-1943*. Buenos Aires: La Colmena, pp. 127-158.
- (2001). "Sobre el surgimiento del Estado médico-legal en la Argentina (1890-1940)". *Estudios Sociales* (20): 81-114.

- Salvatore, R. y Aguirre, C. (1996). *The Birth of the Penitentiary in Latin America. Essays on Criminology, Prison Reform, and Social Control, 1830-1940*. Austin: University of Texas Press.
- Sedeillan, G. (2013). "Procedimiento judicial y prisión preventiva: proyectos de reforma en la provincia de Buenos Aires ante la sobrepoblación carcelaria (1903-1915)". En Barreneche, O. y Salvatore, E., *El delito y el orden en perspectiva histórica*. Rosario: Prohistoria, pp. 61-77.
- Silva, J. (2018). "La sublevación de la cárcel de Neuquén: prensa y política en los albores de la república democrática". En Gayol, S. y Palermo, S. (eds.), *Política y cultura de masas en la Argentina de la primera mitad del siglo XX*. Los Polvorines: UNGS, pp. 99-124.
- (2017). "Abandonad toda esperanza, vosotros los que entráis. Proyectos, legislación y políticas penitenciarias en Argentina (1916-1938)". En Caimari, L. y Sozzo, M., *Historia de la cuestión criminal en América Latina*. Rosario: Prohistoria, pp. 317-356.
- (2013). "El sistema penitenciario del Estado nacional entre 1930-1943". En Barreneche, O. y Salvatore, R. (comps.), *El delito y el orden en perspectiva histórica*. Rosario: Prohistoria, pp. 227-250.
- (2012). *Las prisiones en la "nueva Argentina": Reforma penitenciaria, representaciones del castigo y usos políticos de las cárceles en el peronismo clásico (1946-1955)*. Tesis de maestría. Buenos Aires: IDES-UNGS.
- Yangilevich, M. (2017). "Vínculos complejos: cárceles, Estado y sociedad en la provincia de Buenos Aires (Argentina) durante la segunda mitad del siglo XIX". *Claves. Revista de Historia*, 3(4): 165-190.